

**JUSTYNA PYŁKO**

Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Jagielloński

## **Nakaz przydatności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

20-lecie funkcjonowania Konstytucji RP skłania do refleksji nad wypracowanym przez ten okres modelem kontroli konstytucyjności prawa, zwłaszcza w kontekście zakresu dopuszczalnego wkraczania przez sąd konstytucyjny w swobodę ustawodawcy. Z zagadnieniem tym wiąże się również problem tego czy, i ewentualnie w jakim stopniu Trybunał Konstytucyjny uprawniony jest do oceny racjonalności działań prawodawcy. Z jednej strony, zgodnie z powszechnie przyjętym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, TK ma możliwość oceny regulacji prawnych pod kątem ich przydatności do zakładanych przez ustawodawcę celów, z drugiej zaś, jak sam podkreśla - „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę”. Wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nakaz przydatności dokonywanych ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności pozostaje zatem w pewnym napięciu z założeniem o racjonalności prawodawcy. W niniejszym artykule dokonam krótkiej charakterystyki przesłanki przydatności, zarysuję najważniejsze problemy dotyczące jej zastosowania oraz zilustruję te dylematy kilkoma reprezentatywnymi orzeczeniami TK.

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji przynajmniej jednej z wymienionych w nim wartości. Przesłanka „konieczności” jest merytorycznie tożsama z zasadą proporcjonalności<sup>1</sup> i mieści się w niej trzy, bardziej szczegółowe kryteria: przydatności (adekwatności, skuteczności), konieczności (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Ocena przydatności regulacji ograniczającej prawa i wolności jednostki wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków<sup>2</sup>. Kryterium to dotyczy zatem relacji pomiędzy celem działania ustawodawcy a obranym przez niego środkiem. Ustalenie celu ingerencji prawodawczej może jednakże nastroczać pewnych problemów, zwłaszcza biorąc pod uwagę złożoność procesu ustawodawczego oraz kolegialność ciał ustawodawczych. Nie sposób poznać rzeczywistych motywów, którymi kierowały się poszczególne osoby wchodzące w określonego organu władzy publicznej, ani tym bardziej wyznaczyć precyzyjnie jakiegoś wspólnego dla nich wszystkich zamierzenia<sup>3</sup>. Przyjmuje się jednak, że ustalanie celu danej regulacji nie polega na rozpoznaniu rzeczywistych motywów działania

---

<sup>1</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, Warszawa 2016, s. 91.

<sup>2</sup> Wyrok TK z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13, OTK ZU 2A/2015, poz. 14.

<sup>3</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 682.

członków organu prawodawczego – „przez cel aktu prawotwórczego rozumie się stan rzeczy, który zewnętrzny obserwator może uznać za przedmiot dążeń tak pojmowanego prawodawcy<sup>4</sup>”.

Zasadniczą wątpliwością, pojawiającą się w związku z kryterium przydatności ingerencji, jest kwestia stopnia skuteczności, jakim powinien charakteryzować się określony środek. Innymi słowy nasuwa się pytanie o to, jak bardzo przydatna do realizacji celu obranego przez ustawodawcę musi być dana regulacja prawna, aby można było uznać ją za zgodną z powyższym kryterium. Niewątpliwie powinna wykazywać jakikolwiek związek z tym celem oraz nie może utrudniać jego osiągnięcia<sup>5</sup> - dyskusyjne wydawać się może, czy są to zarazem warunki wystarczające do uznania jej za przydatną. Tak rozumiane kryterium przydatności spełniałyby wszakże również regulacje prawne, których związek z realizacją założeń ustawodawcy jest jedynie pośredni, a ich skuteczność w tym zakresie mierna. Jednakże takie właśnie stanowisko prezentuje Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem „warunku tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami<sup>6</sup>”. Wyrażany przez TK pogląd koresponduje z przyjmowanym przez niego założeniem racjonalnego ustawodawcy i niejednokrotnie podtrzymywaną deklaracją o wstrzeźliwości w ocenie tego, czy

---

<sup>4</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 151.

<sup>5</sup> J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 29 lipca 2013 r., sygn. akt SK 12/12, OTK ZU 6A/2013, poz. 87.

ustanowione normy prawne mogą zostać uznane za zgodne z kryteriami racjonalności prakseologicznej<sup>7</sup>. Uznanie niekonstytucyjności regulacji prawnej ze względu na jej nieskuteczność w realizacji celów ustawodawcy traktowane jest jako ostateczność, dopuszczalna wyłącznie w skrajnych sytuacjach, w których brak owej przydatności jest ewidentny<sup>8</sup>.

Należy jednak zauważyć, że w niektórych orzeczeniach Trybunał wydaje się rozumieć nakaz przydatności w sposób nieco mocniejszy. Przykładem może być wyrok w sprawie o sygnaturze K 46/07, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wprowadzane ograniczenia muszą bezpośrednio realizować zakładany cel, a nie jedynie ułatwiać jego osiągnięcie”<sup>9</sup>. W cytowanym orzeczeniu osiągnięcie zamierzonych celów przez zaskarżaną regulację nie zostało uznane za niemożliwe, a jedynie za wątpliwe, co jednakże wystarczyło Trybunałowi do zakwalifikowania kwestionowanych przepisów jako niespełniających wymogu przydatności. Co oczywiste, nawet przyjęcie bardzo słabego rozumienia kryterium przydatności (jako choćby minimalnej przydatności) nie oznacza, że stopień, w jakim określone normy przyczyniają się do realizacji celu ustawodawcy nie ma w ogóle znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia o ich konstytucyjności – nikły stopień realizacji konstytucyjnej wartości może przesądzić o niespełnieniu kryterium proporcjonalności *sensu stricto*.

---

<sup>7</sup> M. Szydło, *Komentarz do art. 31* [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 793.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 794.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07, OTK ZU 6A/2008, poz. 104.

Ocena zgodności zaskarżonych norm z wymogiem ich przydatności nieodłącznie wiąże się z koniecznością odwołania się do obiektywnej wiedzy z rozmaitych dziedzin nauki – w celu weryfikacji czy spełniony jest ten nakaz niezbędne jest poznanie i uwzględnienie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zjawiskami przyrodniczymi, społecznymi, psychologicznymi etc. Ma to swoje niezaprzeczalne zalety. Rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności określonej regulacji w oparciu o kryterium przydatności oparte jest na obiektywnych przesłankach i pozwala uniknąć kwestionowania aksjologicznych preferencji ustawodawcy<sup>10</sup>. Jednocześnie w wielu sytuacjach jednoznaczne przesądzenie o tym czy określona regulacja jest w stanie osiągnąć zamierzony cel jest niezwykle trudne, o ile nie niemożliwe. Pojawia się pytanie o to, w jaki sposób przy ocenie norm prawnych pod względem ich przydatności powinien być uwzględniony problem niepewności wiedzy naukowej oraz nieprzewidywalności pewnych procesów społecznych. Zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie przyjmowany jest pogląd o możliwości skutecznego zakwestionowania przydatności tylko takich rozwiązań, które są nieracjonalne w sposób niebudzący wątpliwości<sup>11</sup>. Wymowną ilustracją takiego stanowiska jest wyrok TK w sprawie o sygnaturze K 31/03, w którym Trybunał wskazał na zawłość mechanizmów związanych z walką z bezrobociem oraz uznał brak swojej kompetencji do rozstrzygania sporów co do skuteczności poszczególnych rozwiązań: „Należy pamiętać, że polityka zwalczania

---

<sup>10</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 157.

<sup>11</sup> Tak np. Ibidem, s. 158.

bezrobocia jest we współczesnym państwie zagadnieniem wysoce skomplikowanym, a programy walki z bezrobociem opierają się zawsze na pewnych prognozach ekonomicznych i założeniach co do przyszłego zachowania się podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do rozstrzygania sporów dotyczących prawidłowości tego rodzaju prognoz i analiz, a więc w istocie do rozstrzygania sporów co do celowości i skuteczności działań państwa<sup>12</sup>.

Z wątpliwościami dotyczącymi prognozowania rzeczywistej skuteczności wprowadzanych rozwiązań wiąże się pewien bardziej szczegółowy problem. Niekiedy już po wprowadzeniu określonych norm prawnych o spornej przydatności oraz ich funkcjonowaniu przez dłuższy czas w porządku prawnym okazuje się, że w istocie nie spełniły one pokładanych w nich nadziei i nie przyczyniły się, nawet częściowo, do realizacji założeń ustawodawcy. Powstaje zatem sytuacja, w której określona regulacja wykazuje związek z tymi założeniami i posiada potencjalną zdolność do osiągnięcia projektowanych celów, ale w danej sytuacji społecznej i otoczeniu normatywnym jest praktyczna skuteczność jest znikoma albo wręcz żadna. W świetle orzecznictwa TK do spełnienia wymogu przydatności wydaje się wystarczać nawet potencjalna skuteczność określonego środka – niezbędne jest jedynie wykazywanie związku z celem regulacji oraz nieudaremnianie go. Jak już wskazywałam, TK nie uznaje się za podmiot właściwy do rozstrzygania sporów dotyczących efektywności działań państwa – co jednak

---

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2005 r., sygn. akt K 31/03, OTK ZU 1A/2005, poz. 1.

w sytuacji, w których brak skuteczności określonej ingerencji stał się niekontrowersyjny, ponieważ w procesie stosowania prawa dana regulacja z punktu widzenia zamierzonego przez ustawodawcę celu okazała się zupełnie bezużyteczna? Zdaniem A. Walaszek-Pyziół wymogi wynikające z zasady proporcjonalności powinny być spełnione w chwili wprowadzania ograniczeń danego prawa, a ich wtórna nieprzydatność nie powinna być przyczyną do uznania niezgodności z Konstytucją danej ustawy – może ona stanowić wyłącznie podstawę ewentualnego obowiązku (natury politycznej, nie zaś prawnej) jej zmiany lub uchylecia<sup>13</sup>.

Z tej perspektywy interesujący jest wyrok TK dotyczący kryminalizacji posiadania i uprawy marihuany. Skarżący, który został skazany na karę pozbawienia wolności za uprawę konopi indyjskich oraz posiadanie ich suszu w ilości 14,74 g.<sup>14</sup>, zakwestionował zgodność z Konstytucją m.in. art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Zgodnie z tym przepisem „kto, wbrew przepisom ustawy posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Skarżący podnosił, że kryminalizacja posiadania marihuany w sposób nieproporcjonalny narusza jego prawo do decydowania o swoim życiu osobistym. TK uznał, że wartościami dopuszczającymi ingerencję są w tym przypadku zdrowie oraz porządek publiczny, przeprowadził pełny test proporcjonalności i stwierdził zgodność

---

<sup>13</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1, s. 16.

<sup>14</sup> W tym orzeczeniu TK, z uwagi na przytoczony stan faktyczny, nie odnosił się do przypadków tzw. „mniejszej wagi”.

zaskarżonych przepisów z art. 47 Konstytucji RP. Argumentacja Trybunału w zakresie w jakim odnosi się do spełniania przesłanki przydatności może budzić pewne wątpliwości<sup>15</sup>. W uzasadnieniu zostały bowiem przytoczone badania i analizy wskazujące na to, że kryminalizacja posiadania narkotyków na własny użytek nie przyniosła spodziewanych rezultatów, tj. zmniejszenia zjawiska narkomanii i ograniczenia podaży środków odurzających. TK wskazywał m.in. na uzasadnienie projektu nowelizacji z 2011 r., w którym argumentowano że „w wyniku przeprowadzenia badań i analiz danych statystycznych gromadzonych przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczących funkcjonowania ustawy z 2005 r. sformułowany został wniosek, że założenia legislacyjne tej ustawy w zakresie ograniczenia konsumpcji narkotyków w Polsce nie zostały zrealizowane, a ponadto doprowadziły do powstania dwóch niekorzystnych zjawisk społeczno-prawnych: po pierwsze, udaremniły organom ścigania penetrację środowiska osób zajmujących się wprowadzaniem do obrotu substancji odurzających; po drugie, „wykreowały” nową kategorię przestępców, jakimi stały się osoby uzależnione i używające nielegalne substancje psychoaktywne<sup>16</sup>”.

Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował przytoczonych analiz, z których wyraźnie wynika, że zaskarżona regulacja nie tylko nie jest przydatna dla deklarowanych przez ustawodawcę celów, ale wręcz stanowi przeszkodę w ich realizacji. Jednocześnie stwierdził, że

---

<sup>15</sup> Krytycznie co do tej części orzeczenia wypowiedział się J. Kulesza. Zob. J. Kulesza, *Glosa do wyroku TK z 14.11.2014 r., SK 55/13*, Państwo i Prawo 2016, z. 11, s. 133-134.

<sup>16</sup> SK 55/13.



rozwiązania przyjęte w zaskarżonych przepisach spełniają wymóg przydatności, ponieważ „normy prawnokarne nadają się do realizacji celów deklarowanych przez ustawodawcę, służą ochronie wartości, jaką stanowi ochrona zdrowia publicznego i odpowiadają aktualnym względom kulturowym”, zaś „sankcjonowane zakazy uprawy konopii i posiadania marihuany, w połączeniu z szeroką profilaktyką antynarkotykową oraz nacisk na leczenie i terapię uzależnień (...) stanowią skuteczny środek walki ze zjawiskiem narkomanii. Nie ma jednoznacznych dowodów na to, że represja karna jest środkiem, który jest nieadekwatny z punktu widzenia celów ustawy”. J. Kulesza, w głosie do cytowanego orzeczenia zauważa niekonsekwencję Trybunału Konstytucyjnego, który to najpierw przytacza dowody na nieskuteczność, a wręcz kontrproduktywność regulacji antynarkotykowych, a następnie twierdzi, że nie ma jednoznacznych dowodów na nieadekwatność represji karnej w tym przypadku<sup>17</sup>. Zdaniem tego autora „nie można wobec stwierdzonej jawnej nieprzydatności badanych norm dla realizacji założonych celów twierdzić, że normy te są właśnie przydatne do jej realizacji”. Zauważa on, że eksperyment mający na celu przetestowanie narzędzi prawa karnego dla oceny skuteczności został przeprowadzony i dał wynik negatywny, co powinno zostać uwzględnione przez TK.

Przyjmując jednak założenie o racjonalności Trybunału Konstytucyjnego, należałoby spróbować zinterpretować stanowisko wyrażone w powyższym orzeczeniu w taki sposób, aby wyeliminować sugerowaną przez autora glosy sprzeczność. Można rozważyć, czy

---

<sup>17</sup> Zob. J. Kulesza, *Glosa do wyroku...*, s. 135.

kryterium przydatności nie jest rozumiane przez Trybunał Konstytucyjny w sposób abstrakcyjny, jako potencjalna jedynie skuteczność do realizacji zamierzeń ustawodawcy, rozpatrywana nadto w oderwaniu od otoczenia, w jakim funkcjonuje dana regulacja. Twierdzenie takie byłoby jednak nieuprawnione, gdyż jak za K. Wojtyczkiem stwierdza Trybunał w tymże wyroku: „ocena skuteczności ustanowionej regulacji jest oceną zrelatywizowaną do określonego kontekstu społecznego. Zmiana warunków społecznych może prowadzić do zmiany skuteczności danej regulacji<sup>18</sup>”. W moim przekonaniu pozorna niekonsekwencja Trybunału wynika z tego, że orzeczenie zapadło w sprawie skargi konstytucyjnej i, jak zaznaczył sam TK, rozstrzygnięcie to nie dotyczyło przypadków tzw. „mniejszej wagi”. Analizy, w których podnoszona jest nieskuteczność prowadzonej polityki antynarkotkowej odnoszą się natomiast do całej regulacji, w szczególności zaś do kwestii penalizacji posiadania niewielkiej ilości narkotyków „na własny użytek”. Zarzut nieprzydatności stosowanych sankcji karnych w zwalczaniu narkomanii dotyczy w przeważającej mierze kryminalizacji przypadków tzw. „mniejszej wagi”, które to pozostawały poza zakresem rozstrzygnięcia TK. Niewykluczone zatem, że negatywne doświadczenia związane ze stosowaniem tejże regulacji mogłyby stanowić podstawę do uznania jej przez TK za niespełniającą wymogu przydatności w innym stanie faktycznym.

Nieco odmiennym przykładem z orzecznictwa TK, również związanym z oceną przydatności regulacji prawnych przez pryzmat praktyki ich stosowania, jest kwestia

---

<sup>18</sup> SK 55/13.

konstytucyjności regulacji pozwalającej na zatrzymanie prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym. Problemu tego dotyczyły dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 22 września 2009 r. w sprawie o sygnaturze P 46/07<sup>19</sup> TK stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, uzasadniając to brakiem skuteczności w realizowaniu ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Jak zauważył Trybunał: „Takiego celu – z zasady – nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy<sup>20</sup>”. Następnie w 2010 r. Prokurator Generalny zaskarżył analogiczną regulację z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Co ciekawe, w tym przypadku TK orzekł w sposób odmienny i uznał zakwestionowane przepisy za spełniające kryterium przydatności<sup>21</sup>. TK podtrzymał dotychczasową linię orzeczniczą o braku kompetencji do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Jednocześnie sformułował kilka bardziej szczegółowych tez dotyczących stosowania kryterium przydatności. Stwierdził mianowicie, że „Trybunał nie może samodzielnie określić, od którego momentu skuteczność analizowanego środka można uznać za dopuszczalną dla spełnienia przesłanki przydatności,

---

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07, OTK ZU 8A/2009, poz. 126.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU 2A/2014, poz. 10.

a od którego już nie”, co potwierdza w sposób wyraźny tezę, że wystarczająca jest minimalna skuteczność rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę. Ponadto zauważył, że przydatności zastosowanego środka nie można analizować z pominięciem pozostałych środków służących temu samemu celowi – nawet jeżeli samodzielnie nie mają one odpowiedniej siły oddziaływania, to już łączne ich zastosowanie jako „elementów pewnego zharmonizowanego systemu” może okazać się skuteczne. Wydaje się jednak, że czynnikiem decydującym, który przesądził w tym przypadku o odmiennym w stosunku do orzeczenia z 2009 r. rozstrzygnięciu, było pomyślne funkcjonowanie zakwestionowanej regulacji w praktyce. Z przytoczonej przez TK informacji opracowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wynikało, że do wzrostu egzekucji alimentów w największym stopniu przyczyniło się właśnie kierowanie wniosku o zatrzymanie prawa jazdy. Instytucja, która w orzeczeniu z 2009 r. została uznana przez TK za nieprzydatną, okazała się zatem bardzo skuteczna w praktyce.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że analiza wymogu przydatności odgrywa raczej marginalną rolę w procesie przeprowadzania przez Trybunał Konstytucyjny testu proporcjonalności, a orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji ze względu na niespełnienie tego kryterium należą do rzadkości. Ustawodawca – bardziej czy mniej racjonalny – nie jest raczej skłonny do stanowienia prawa w sposób oczywisty nieprzydatnego, a takie tylko regulacje co do zasady uznawane są przez TK za nieadekwatne. Instytucja zatrzymania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym wydaje się potwierdzać

słuszność omawianej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – zbyt pochopne uznanie rozwiązania za nieprzydatne może niekiedy stanowić zbędny hamulec do efektywnego realizowania przez państwo swoich zadań. Z drugiej strony tak zawężające rozumienie wymogu adekwatności stawia pod znakiem zapytania sens wyodrębniania i stosowania tego kryterium. Należy jednakże zauważyć, że stopień przydatności danego rozwiązania wydaje się mieć niebagatelne znaczenie dla analizy pozostałych dwóch przesłanek testu proporcjonalności – konieczności (alternatywny, mniej uciążliwy środek powinien być równie skuteczny) oraz proporcjonalności *sensu stricto* (znikoma przydatność środka przekłada się na niski stopień realizacji wartości konstytucyjnej).